

¿QUÉ PASÓ DESPUÉS DE LA CATÁSTROFE? LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN POR VERTIDOS MARINOS ANTES Y DESPUÉS DEL *PRESTIGE*. UN ANÁLISIS DE MARCOS INTERPRETATIVOS¹.

Verónica Viñas

Universidad Carlos III de Madrid - Dpto. Ciencia Política y Sociología
veronica.vinas@uc3m.es

Nota biográfica

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología y Master en Administración Pública. Profesora Titular Interina del Área de Ciencia Política y de la Administración, Departamento de Ciencia Política y Sociología, de la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación "Análisis Político y Gestión de Políticas Públicas". Ha escrito diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas relacionados con el análisis y evaluación de políticas, programas y servicios públicos, haciendo referencia tanto a cuestiones teóricas y metodológicas como al resultado de investigaciones empíricas dentro del ámbito de la Unión Europea, América Latina y España.

PALABRAS CLAVE

Análisis de políticas públicas. Cambio de políticas públicas. Elaboración de políticas públicas. Marcos de políticas públicas. Políticas de prevención y lucha contra los desastres medioambientales.

Resumen

Cinco años después, todavía recordamos el hundimiento del barco petrolero *Prestige*. Nunca antes en España una catástrofe de este tipo había tenido tanto impacto mediático, social y político. ¿Qué implicaciones tuvo sobre las políticas de prevención y lucha contra las catástrofes medioambientales? ¿Hubo un cambio de esas políticas públicas a raíz de ese incidente?

Para poder contestar a las preguntas planteadas, en esta investigación se utiliza el análisis de marcos interpretativos. Se estudia la representación del riesgo medioambiental por vertidos marinos antes y después del accidente del *Prestige*, indagando en cómo representan el problema y qué soluciones ofrecen los diferentes actores y las políticas públicas vigentes. Aborda las diferentes interpretaciones, tanto explícitas como implícitas, que los actores institucionales, políticos y sociales relevantes proporcionan sobre esta cuestión, por un lado, antes de la catástrofe del *Prestige* y –por otro lado- después del accidente, en relación al problema (diagnóstico)

¹ Investigación llevada a cabo en el marco del Proyecto de investigación "Estudio de los agentes no públicos y de la conectividad de los modelos de prevención, gestión y evaluación de catástrofes medioambientales", financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (VEM2004-08624).

de las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos y las soluciones propuestas (pronóstico). La conclusión principal es que, pese a lo que se podía esperar, el accidente del *Prestige* no significó un cambio esencial en las políticas públicas españolas referidas a la prevención y lucha contra la contaminación marina por vertidos.

Introducción

Existe acuerdo entre los diferentes investigadores que el *Prestige* fue determinante en la inclusión en la agenda pública y en la agenda gubernamental españolas del interés y la preocupación por las consecuencias medioambientales, económicas y sociales de los vertidos marinos.

Con anterioridad hubo otros vertidos marinos en las costas españolas debidos a accidentes de barcos que transportaban petróleo u otras sustancias contaminantes, como el *Urquiola* (que vertió 100.000 toneladas de crudo en 1976), el *Casón*, cargado de productos químicos que explotó frente a las costas de Finisterre en 1987, y el *Mar Egeo*, que encalló y se rompió en dos en costas cercanas a La Coruña, derramando casi toda su carga, que ascendía a 80.000 toneladas de crudo, en 1992.

Todos estos desastres causaron daños e las costas gallegas, pero las consecuencias derivadas de la catástrofe del *Prestige* han supuesto un cambio cualitativo en la forma de abordar este tipo de siniestros. Cambio cualitativo no sólo porque afectó a un mayor número de kilómetros de costa que ningún otro desastre anterior, o por la movilización que supuso de la sociedad y, en especial, de la juventud gallega para la recuperación de sus costas, o por el apoyo solidario y decidido de personas de otras regiones que fueron a Galicia a ayudar; sino, sobre todo, porque los mecanismos de respuesta del Estado para luchar contra la catástrofe se vieron desbordados, y por el impacto mediático y social de todos estos hechos.

Nunca antes en España una catástrofe de este tipo había tenido tanto impacto mediático, social y político. ¿Qué implicaciones tuvo sobre las políticas de prevención, gestión y evaluación de catástrofes medioambientales? ¿Hubo un cambio de esas políticas públicas a raíz de ese incidente?

Las preguntas parecen aún más relevantes si consideramos que más de cuatro años después un nuevo navío "pone a prueba" el sistema: el 28 de enero de 2007 el buque

Sierra Nava encalla a veinte metros de la playa, en la costa de Algeciras. Tres meses después el barco seguía encallado, perdiendo fuel, y contaminando el mar y la costa. Este accidente ha vuelto a poner en evidencia la facilidad con la que un vertido de combustible es capaz de arruinar un ecosistema, las deficiencias en que navegan algunos barcos dedicados al transporte internacional, la escasez de medios de lucha contra la contaminación por vertidos marinos en España y la lentitud de respuesta de las autoridades competentes.

El análisis de marcos aplicado al análisis de políticas públicas

El análisis de marcos ha demostrado ser un método de gran utilidad para estudiar el proceso de las políticas públicas, y el papel que en este proceso juegan los actores institucionales, políticos y sociales, ya que se centra en la construcción y reconstrucción de la realidad que realizan estos actores a través de sus documentos y discursos.

Los marcos permiten a los individuos situar, percibir, identificar y etiquetar acontecimientos de su vida cotidiana y del mundo en general, organizar experiencias y guiar acciones, tanto individuales como colectivas, ya que definen y asignan significados a los eventos y a los acontecimientos. Enmarcar es, por ello, una forma de interpretar y dar sentido a una realidad compleja para proveer puntos de referencia para conocer, analizar, persuadir y actuar. Por ello, el enmarcamiento lleva a diferentes formas de ver el mundo, crea realidades sociales múltiples y puede apoyar diferentes cursos de acción y formas de entender qué es lo que tiene que hacerse, quién tiene que hacerlo y cómo hacerlo. Los marcos de acción colectiva no sólo pretenden la identificación e interpretación de un problema, sino también la atribución de culpa o causalidad. Además, tienen una función de prognosis, es decir, capacidad de sugerir modos de acción específicos para resolver el problema, los objetivos y las estrategias para alcanzarlos. Por último, tienen potencial movilizador, porque presentan una llamada a la acción, indicando cuáles son los sujetos que deben protagonizar la solución de ese problema, y también ofrecen racionalidad y legitimidad para la misma, lo que sobrepasa la diagnosis y la prognosis del problema.

El análisis de marcos aplicado al estudio de políticas públicas es muy fructífero, ya que desagrega y explora los marcos relacionados con una política pública específica. Y esto nos permite entender cómo las políticas públicas orientadas a solventar un problema

están formuladas, y cómo se pueden mejorar las formulaciones para solucionar el problema más eficazmente.

Objetivos

Los objetivos de la investigación cuyas conclusiones se resumen brevemente en este documento son los siguientes:

1. Analizar los marcos interpretativos de las políticas públicas de prevención y lucha contra la contaminación marina. Para ello, fue necesario: (a) Seleccionar textos referidos a esas políticas públicas. (b) Analizar los textos seleccionados, aplicando la metodología del análisis de marcos. (c) Realizar un análisis comparativo antes y después de los sucesos del *Prestige*.
2. Analizar cuáles son los discursos dominantes en relación a estas políticas públicas, qué actores participan en la definición del problema y sus soluciones y cuáles están ausentes, qué es lo que se ve como causa del problema, quiénes son los responsables del mismo, a quiénes se les atribuye el problema, cuáles son las soluciones propuestas, quiénes son los destinatarios de las políticas, y quién o quiénes deben actuar para solucionar el problema. La utilización del análisis de marcos en una investigación concreta puede dilucidar el papel de los diferentes actores en la definición del problema y en la propuesta de actuaciones para resolverlo. Sin embargo, en esta investigación no se pretendió analizar cada actor en profundidad, sino su interacción en relación al proceso de políticas públicas.
3. Observar si existen diferencias en los marcos interpretativos antes y después del accidente del *Prestige*.
4. Establecer el papel que la Unión Europea, u otros organismos internacionales o multilaterales, han jugado en el diseño de esta política. Es decir, (a) si la pertenencia de España a la Unión Europea u a otros organismos transnacionales ha influido en el diseño o en la modificación de la política pública estudiada, (b) el grado del cambio (si lo hubo) y (c) cuáles fueron los mecanismos del cambio.
5. Obtener enseñanzas para mejorar la calidad de las políticas públicas analizadas y contribuir a mejorar la transparencia y coherencia de la formulación de las políticas públicas.

En relación a este último objetivo, hay que subrayar que en el enfoque del análisis de políticas públicas hay una voluntad de superar planteamientos puramente descriptivos para complementarlos con tareas prescriptivas, con lo que se conecta con una de las grandes preocupaciones de la ciencia política contemporánea.

El enfoque de políticas públicas tiene una voluntad de constituir, al mismo tiempo, una aproximación capaz de producir conocimientos (es decir, descripciones) *del* proceso de políticas públicas, y capaz de generar indicaciones *en y para* el proceso de esas mismas políticas (es decir, prescripciones).

Textos analizados

Los textos analizados pueden agruparse en cinco categorías²:

- (1) Los textos oficiales referidos a las políticas públicas de prevención y lucha contra catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos, tanto textos legales como planes o programas.
- (2) Actas de los debates parlamentarios relacionados (en el nivel nacional y regional).
- (3) Los programas electorales de los principales partidos políticos en las elecciones nacionales y regionales.
- (4) Documentos de los actores sociales considerados relevantes.
- (5) Textos publicados en los medios de comunicación, y que reflejan los debates públicos sobre el tema.

Los textos seleccionados se pasaron a formato electrónico, y se analizaron utilizando la lista de Preguntas Guía (variables)³. El análisis de los textos se realizó de forma pormenorizada en función de esas preguntas, elaborándose comparaciones antes y después del *Prestige* en relación a diferentes parámetros. Entre otros, y de forma muy resumida, se pueden mencionar las siguientes preguntas, que se analizan en todos los textos estudiados:

1. El diagnóstico del problema de catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos antes y después del *Prestige*: ¿cuál es el problema?

² Los textos incluidos en el análisis se detallan en el Anexo I.

³ En el Anexo II se presenta el listado completo de las Preguntas Guía utilizadas para el análisis de los textos. Estas preguntas fueron adaptadas de la metodología utilizada en el proyecto europeo MAGEEQ (*Policy Frames and implementation problems: The Case of Gender Mainstreaming*) financiado por el V Programa Marco de Investigación de la Unión Europea.

2. Atribución de roles en el diagnóstico: ¿quién tiene el problema? ¿qué/ quién es responsable del problema?
3. Localización geográfica del problema en el diagnóstico: ¿dónde se localiza el problema?
4. El pronóstico del problema: ¿qué hay que hacer para solucionar el problema?
5. Atribución de roles en el pronóstico: ¿sobre qué/ quién hay que actuar? ¿quién debe actuar?
6. Localización geográfica de la solución: ¿en qué zona o zonas hay que actuar?

Todo ello permite, con posterioridad, reconstruir las diferentes estrategias dominantes en las políticas de prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos.

Conclusiones

El análisis del diagnóstico y el pronóstico de los marcos referidos a catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos antes y después del *Prestige* nos permite deducir una serie de conclusiones, las cuales se presentan brevemente a continuación.

En primer lugar cabe destacar que los avances de la normativa de prevención de accidentes marítimos, tanto por lo que respecta a la seguridad de la vida humana en el mar, como por lo que se refiere a la conservación del medio ambiente marino, han estado siempre ligados a las reacciones provocadas en la sociedad por las consecuencias de los grandes accidentes. Si usamos las categorías de los "estilos de políticas públicas" acuñadas por Richardson (en 1982), las políticas públicas sobre prevención y lucha contra la contaminación por vertidos marinos las clasificamos en el estilo reactivo-consensual. Es decir, los poderes públicos reaccionan ante problemas surgidos previamente, y actúan consensuando las políticas públicas con diversos actores implicados, tanto a nivel nacional como internacional.

Por otro lado, existe un enmarcamiento dominante juricista, gerencialista y cuantitativo. Es posible que esto sea así porque apelar a la necesidad de actualizar la legislación, a mejorar la gestión o a los números (reducción del número de barcos monocasco que entran y salen de puertos españoles) son argumentos que pueden ser asumidos de forma más fácil por los diferentes actores públicos, sociales y políticos,

que cuestiones más controvertidas como impacto medioambiental, cambios culturales en la sociedad o de hábitos de la población.

Otra cuestión remarcable es que se restringe el problema a los habitantes de las zonas costeras y al medio marino, y no se hace referencia a las navieras, constructoras, extractoras, comercializadoras o transportadoras de hidrocarburos, ni a la sociedad en general, cuando se define quién tiene el problema.

Por otro lado, no se aborda el problema como algo multidimensional, con relación con diversas políticas públicas (medioambiente, transporte, sanidad, infraestructuras, energía...).

Además, en los planes y políticas de los gobiernos falta una articulación entre el diagnóstico y el pronóstico. Es un problema global, cualitativo, que se intenta solventar, sobre todo, a través de soluciones sectorializadas y –en algunos casos– cuantitativas.

Por otro lado, existen pocas referencias a las opiniones y textos de los científicos. Esto dificulta la solución del problema, ya que los marcos que explícitamente tienen una visión más multidimensional de las causas y las soluciones son los que provienen de estos actores. Sus discursos contienen un enfoque más comprensivo, tanto del problema como de las soluciones a las catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos. Se dirigen a eliminar la fuente del problema, apostando por las energías renovables y la eficiencia energética. Mareas negras como la del *Prestige* son el resultado de nuestra dependencia del petróleo. Y las posibilidades de que una nueva marea negra se produzca tienen mucho que ver con la política energética internacional. El petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos, como gasolinas, fuel, aceites pesados, etc.) constituye la principal mercancía, en peso y en volumen, del transporte marítimo mundial, ya que representa casi el 40% del total de todas las cargas transportadas por mar. Y el consumo de petróleo va en aumento, año a año. Entre 1985 y 2000 el consumo aumentó más del 25%. En los dos últimos años se ha producido un aumento del 12% en la cantidad de productos petrolíferos que se transportan por mar.

El estrecho de Gibraltar, por ejemplo, es uno de los puntos de mayor tráfico petrolero en todo el mundo. Cada año transitan por el Estrecho de Gibraltar entre 4.000 y 5.000 petroleros, es decir, entre 10 y 15 diarios. En la bahía de Algeciras se mueven anualmente unos 20 millones de toneladas de productos petrolíferos. Esta es una

situación de riesgo permanente de catástrofe, así como de vertidos continuados de hidrocarburos.

Con independencia de la reacción social que provocan los derrames causados por accidentes marítimos, en los que la opinión pública recibe el mensaje de que son los buques petroleros los grandes contaminadores del medio marino, la realidad es que por la vía de los accidentes sólo llega al mar un 8% del total de la contaminación marina por hidrocarburos. Los datos que suministra el Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos nos muestran que: (a) El 47% procede de fuentes naturales. Se trata del crudo que se introduce en el mar desde los estratos geológicos del lecho marino. Esta fuente de contaminación, no obstante su origen natural, altera los ecosistemas marinos del entorno donde se producen. (b) El 38% se origina como consecuencia del propio consumo de hidrocarburos. Comprende todas las descargas desde tierra (industriales, urbanas, etc.), que acaban en el mar (sobre todo a través de los ríos), y de los pequeños derrames de los buques no petroleros. Esta es la mayor fuente de petróleo vertido en el mar debido a la actividad del hombre, y es esperable que siga aumentando. (c) El 3% se origina en las actividades marinas de exploración y extracción de petróleo y gas, en las plataformas marinas. (d) El 12% llega al mar como consecuencia del transporte de petróleo. De ese 12%, sólo el 8% es imputable a accidentes de petroleros y el 3% a descargas operacionales (cargas, descargas y lavados), y el resto a vertidos desde oleoductos e instalaciones costeras.

La eficacia de las medidas cada vez más exigentes aplicables a la flota petrolera por los convenios internacionales y por las resoluciones y recomendaciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) es evidente, ya que desde el Convenio MARPOL (*Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del mar por Buques*, aprobado en 1973) y otras medidas internacionales que se han ido incorporando en la legislación de los diferentes países ha disminuido la cantidad de hidrocarburos vertidos al mar desde los buques petroleros. Pero, como ya se mencionó, este tipo de vertidos es el 12% de los vertidos totales.

De hecho, exigir modificaciones en las características de los barcos de transporte de hidrocarburos que pasan cerca de las costas puede ser una medida necesaria y útil a corto plazo, pero insuficiente para solucionar el problema.

Para ser más efectivos, los discursos referidos a catástrofes medioambientales debidas a vertidos marinos deberían demandar, de forma más explícita, cambios en las formas de vida, de producción y de consumo, de los patrones del comercio y de los

márgenes de ganancia de las empresas que se dedican al transporte y a la comercialización de hidrocarburos.

Considerando que las principales fuentes de vertidos de sustancias contaminantes no se deben a accidentes de buques petroleros, tal como hemos visto con anterioridad, los principales obstáculos para eliminar la contaminación ambiental debida a vertidos marinos son las actuales reglas del mercado y la forma de vida del mundo desarrollado excesivamente dependiente de la energía procedente de hidrocarburos. Y estas dos cuestiones son extremadamente resistentes al cambio.

Se ha conseguido bastante en prevención de este tipo de catástrofes modificando las exigencias en el transporte del petróleo por vía marítima, pero más efectivo sería poder actuar a través de diferentes políticas públicas interrelacionadas.

Para ello, sería necesario que los marcos dominantes en las políticas públicas referidas a esta cuestión fueran más consistentes en la relación entre diagnóstico y pronóstico. Llevando a cabo un diagnóstico más profundo, más detallado y multi-causal.

Y que tanto los habitantes de las zonas costeras, los armadores, los extractores, los transportistas y los comercializadores de hidrocarburos, y la sociedad en general, fueran considerados tanto como los que tienen el problema, como los responsables del problema, como los destinatarios de las actuaciones, y como los que tienen que actuar para solucionarlo. Tal como afirma Ulrich Beck, en su libro *La sociedad del riesgo*, ya no podemos pensar que el problema reside "en los otros".

ANEXO I: Lista de documentos incluidos en el análisis

a. Legislación

LEY 27/1992, de 24 de noviembre, *de puertos del Estado y de la Marina Mercante*. BOE núm. 283, de 25 de noviembre.

REAL DECRETO 1253/1997, de 24 de julio, *sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino en puertos marítimos nacionales*. BOE núm. 198, de 19 de agosto.

REAL DECRETO 701/1999, de 30 de abril, *por el que se modifica el Real Decreto 1253/1997, de 24 de julio, sobre condiciones mínimas exigidas a los buques que transporten mercancías peligrosas o contaminantes, con origen o destino en puertos marítimos nacionales*. BOE núm. 115, de 14 de mayo.

LEY 6/2001, de 8 de mayo, *de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental*. BOE núm. 111, de 9 de mayo.

LEY 16/2002, de 1 de julio, *de prevención y control integrados de la contaminación*. BOE núm. 157, de 2 de julio.

REAL DECRETO 1220/2002, de 22 de noviembre, *por el que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque "Prestige"*. BOE núm. 281, de 23 de noviembre.

REAL DECRETO 1217/2002, de 22 de noviembre, *por el que se determinan la composición y funciones de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo*. BOE núm. 297, de 12 de diciembre.

REAL DECRETO-LEY 7/2002, de 22 de noviembre, *sobre medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige"*. BOE núm. 281, de 23 de noviembre.

REAL DECRETO-LEY 8/2002, de 13 de diciembre, *por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige" a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, y se modifica el Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre*. BOE núm. 299, de 14 de diciembre.

REAL DECRETO-LEY 9/2002, de 13 de diciembre, *por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes*. BOE núm. 299, de 14 de diciembre.

GRUPO DE TRABAJO 17

Análisis y Evaluación de Políticas Públicas.

- REAL DECRETO 1/2003, de 3 de enero, *por el que se crea el Comisionado para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque "Prestige"*. BOE núm. 4, de 4 de enero.
- REAL DECRETO 4/2003, de 3 de enero, *por el que se modifica el Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se crea la Comisión interministerial para el seguimiento de los daños ocasionados por el buque "Prestige"*. BOE núm. 4, de 4 de enero.
- REAL DECRETO 1341/2003, de 31 de octubre, *por el que se modifica el Real Decreto 1/2003, de 3 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque "Prestige"*. BOE núm. 262, de 1 de noviembre.
- REAL DECRETO LEY 4/2004, de 2 de julio, *por el que se adoptan determinadas medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige"*. BOE núm. 160, de 3 de julio.
- REAL DECRETO 210/2004, de 6 de febrero, *por el que se establece un sistema de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo*. BOE núm. 39, de 14 de febrero.
- REAL DECRETO 2182/2004, de 12 de noviembre, *por el que se crea el Centro para la Prevención y lucha contra la Contaminación marítima y del litoral*. BOE núm. 276, de 16 de noviembre.
- RESOLUCIÓN del 31 de mayo de 2006, *de la Dirección General de la Marina Mercante, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2006, por el que se aprueba el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino para el período 2006/2009*. BOE núm. 153, de 28 de junio.

b. Planes gubernamentales

Plan Estratégico de Desenvolvimento Económico de Galicia. 2000-2006. PEDEGA.
Xunta de Galicia.

Plan de dinamización económica. 2003. Xunta de Galicia.

Plan Galicia 2003. Gobierno español.

Plan Nacional de Salvamento 2002-2005. Ministerio de Fomento.

Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la mar y de Lucha contra la Contaminación del medio marino. 2006-2009. Ministerio de Fomento.

c. Debates en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento Gallego

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2002), *Intervención del Ministro de Fomento el 10 de diciembre de 2002 en la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados*. Reproducido en: GÓMEZ, Luis y Pablo Ordaz (2003), *Crónica negra del Prestige*. Madrid: Ediciones El País, pp. 183-189.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2002), *Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, a petición propia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 203 del Reglamento, para informar sobre el Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre de 2002, celebrada el 16 de diciembre*. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 215.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2006), *Debate y votación sobre el informe elaborado por la subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del 'Prestige'*, celebrados el 28 de junio en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 628.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2006), *Debate y votación para solicitar, en su caso, a la Mesa de la Cámara, que el informe de la subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del 'Prestige' sea sometido a debate por el Pleno del Congreso de los Diputados*, celebrados el 28 de junio en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 628.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2006), *Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del 'Prestige'*. Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 415, de 5 de julio.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2006), *Acuerdo de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se aprueba con modificaciones el Informe de la Subcomisión sobre el seguimiento de las consecuencias derivadas del hundimiento del 'Prestige'*. Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 421, de 25 de julio.

PARLAMENTO GALLEGO (2002-2003), *Comisión de investigación das causas da catástrofe do petroleiro Prestige, das consecuencias económicas, sociais e ecolóxicas e o esclarecemento das responsabilidades políticas correspondentes.*

d. Programas electorales

- Elecciones generales 2000

IZQUIERDA UNIDA. *Somos necesarios. Elecciones generales Programa 2000.*

PARTIDO POPULAR (PP). *Elecciones generales 2000. El compromiso del centro.*

- Elecciones generales 2004

IZQUIERDA UNIDA. *Programa electoral de Izquierda Unida. Elecciones generales del 14 de marzo de 2004. Vamos a recuperar tu ilusión. Palabra.*

PARTIDO POPULAR (PP). *Programa de gobierno del Partido Popular. Elecciones generales de 2004.*

PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE). *Merecemos una España mejor. Programa electoral elecciones generales 2004.*

- Elecciones autonómicas gallegas 2001

BLOQUE NACIONALISTA GALEGO (BNG). *Programa de Governo. Bloque Nacionalista Galego. 2001- 2005.*

- Elecciones autonómicas gallegas 2005

BLOQUE NACIONALISTA GALEGO (BNG). *Programa de Goberno. Eleccións ao Parlamento de Galiza, xuño 2005.*

IZQUIERDA UNIDA - ESQUERDA UNIDA (IU). *Programa electoral. Eleccións autonómicas 2005.*

PARTIDO DOS SOCIALISTAS DE GALICIA (PSdeG-PSOE). *Móvome. Programa de goberno. Eleccións autonómicas xuño 2005.*

PARTIDO POPULAR (PP). *O noso compromiso con Galicia. Programa electoral.*

e. Otros documentos

AUDIENCIA PROVINCIAL DE A CORUÑA. SECCIÓN PRIMERA (2003), *Auto de 3 de enero de 2003, de desestimación del recurso contra la prisión provisional del*

capitán Apostolos Mangouras. Reproducido en: GÓMEZ, Luis y Pablo Ordaz (2003) *Crónica negra del Prestige*. Madrid: Ediciones El País, pp. 191-195.

BARROT, Jacques (comisario europeo de transportes) (2007), "Reflexiones sobre la seguridad marítima", *El País*, 13 de febrero.

GIRIN, MICHEL (2003), *La marea negra del Prestige*. Conferencia pronunciada por el profesor Michel Girin (Director del Centre de Documentation de Recherche et d'expérimentations sur les Pollutions Accidentelles des Eaux – CEDRE) en el Colegio de Periodistas de Barcelona, 5 de febrero de 2003. Barcelona: Associació Catalana de Comunicació Científica.

GREENPEACE (2004), *Quinientos días después, un desastre como el del Prestige puede repetirse. Carta de Juan López de Uralde, Director Ejecutivo de Greenpeace España, a José Luis Rodríguez Zapatero* (www.greenpeace.org/espana).

NUNCA MAIS (2002), *Manifiesto de la manifestación de la Plataforma Nunca Mais el 1 de diciembre de 2002 en Santiago de Compostela*. Leído por Manuel Rivas. Traducido al castellano en: ARIAS VEIRA, Pedro (2003), *Prestige: el barco de los locos*. Madrid: Espasa Calpe, pág. 125-128.

NUNCA MAIS (2002), *Nunca Mais: Manifiesto fundacional*.

RUIZ SOROA, José María (2002), "No tirar sobre el marino", *El País*, 23 de noviembre (José María Ruiz Soroa es el abogado defensor del capitán del *Prestige*).

ANEXO II: Preguntas Guía utilizadas en el análisis de los textos

1. Datos básicos

- a) Número / código
- b) Título Completo del texto
- c) País/ Lugar
- d) Idioma del texto original
- e) Tema (tema principal, en detalle si es necesario)
- f) Fecha
- g) Tipo/Estatus del documento
- h) Actor(es) y género de los actores, si se puede aplicar
- i) Audiencia
- j) Evento/Razón/Motivo de la aparición del texto
- k) Partes eliminadas del texto

2. Voz/Quién habla en el texto

- a) RESUMEN
- b) Voz (voces) presentes en el texto
- c) Perspectiva desde la que hablan
- d) Referencias: palabras clave/ conceptos (y de quién provienen)
- e) Referencias: actores
- f) Otras referencias: documentos, eventos, etc.
- g) Formato (argumentación / estilo / técnicas de persuasión / dicotomías /metáforas / contrastes)

3. Diagnostico

- a) RESUMEN
- b) ¿Qué se representa como problema?
- c) ¿Por qué se ve como problema?
- d) Causa (¿cuál es la causa de qué?)
- e) Interseccionalidad con otros problemas
- f) Mecanismos (recursos /normas e interpretaciones/ legitimación)
- g) Localización geográfica del problema

h) Localización de este problema en políticas públicas más generales

4. Atribución de los roles en el diagnóstico

- a) RESUMEN
- b) Causa (¿quién ha causado el problema?)
- c) Responsabilidad (¿quién es responsable del problema?)
- d) Quienes tienen el problema (¿de quién parece ser el problema?)
- e) Roles activos/pasivos (agresores/víctimas, etc.)
- f) Normatividad (si existe un grupo problemático, ¿quién es el grupo normativo?)
- g) Legitimación de la no existencia de un problema(s)

5. Pronóstico

- a) RESUMEN
- b) ¿Qué hacer? ¿Qué acciones son necesarias y por qué?
- c) Jerarquía / prioridad en los objetivos
- d) ¿Cómo alcanzar los objetivos? (estrategias / medios/ instrumentos....)
- e) Interseccionalidad con otras soluciones
- f) Mecanismos (recursos /normas e interpretaciones/ legitimación)
- g) Localización geográfica del pronóstico
- h) Localización del pronóstico en políticas públicas más generales
- i) ¿Qué no hacer? ¿Qué acciones no hay que llevar a cabo y por qué?

6. Atribución de los roles en el pronóstico

- a) RESUMEN
- b) Llamada a la acción (¿Quién debería hacer el qué?)
- c) Llamada a la inacción (¿Quién no debería hacer el qué?)
- d) ¿Quién puede sugerir líneas de acción posibles?
- e) ¿Sobre quién se actúa (o se propone que se actúe)? (grupos diana)
- f) Límites a la acción
- g) Legitimación de la (in)acción

7. Normatividad

- a) RESUMEN

- b) ¿Qué se observa como ideal/preferible (institución/estado de la situación/manera de actuar/personas)?
- c) ¿Qué se observa como malo/perjudicial (institución/estado de la situación/manera de actuar/personas)?
- d) Localización de las normas en el texto (diagnostico / pronóstico / en otra parte)

8. Equilibrio

- a) RESUMEN
- b) Énfasis en las diferentes dimensiones / elementos
- c) Fricción o contradicciones entre las dimensiones / elementos

9. Comentarios

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR FERNÁNDEZ, S. y BALLESTEROS PEÑA, A. (2004), "Debating the Concept of Political Opportunities in Relation to the Galician Social Movement *Nunca Mais*", *South European Society & Politics* 9(3): 28-53.
- BARDACH, E. (1981), "Problems and Problem Definition in Policy Analysis", en J. Crecine (ed.), *Research in Public Policy Analysis and Management*, Greenwich: JAI Press, pp. 161/171.
- BECK, U. (1992), *Risk society. Towards a New Modernity*, Londres: Sage.
- BENFORD, R. D. (1993), "Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement", *Social Forces* 71(3): 677-701.
- BIRKLAND, T. A. (1997), *After disaster. Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*, Washington: Georgetown University Press.
- BLONDEL, J. (1981), *The Discipline of Politics*, Londres: Butterworths.
- BOOKCHIN, M. (1986), *The modern crisis*, Philadelphia: New Society.
- BOOKCHIN, M. y Foreman, D. (1991), *Defending the Earth*, Boston: South End Press.
- BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. (2006), "Los 'marcos interpretativos' de las políticas públicas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política", *Revista Española de Ciencia Política*, nº 14, pp. 117/140.
- BRITISH PETROLEUM (2006), *BP Statistical Review of World Energy* (www.bp.com).

- CHRISTOFF, P. (1996), "Ecological Citizens and Ecologically Guided Democracy", en B. Doherty y M. de Geus (eds.), *Democracy and Green Political Thought*, Londres: Routledge, pp. 151/169.
- DEVALL, B. y SESSIONS, G. (1985), *Deep Ecology: Living as if Nature Mattered*, Salt Lake City: Peregrine Smith.
- DIZ OTERO, I. y LOIS GONZÁLEZ, M. (2005), "La reconstrucción de la sociedad civil en Galicia: la catástrofe del 'Prestige' y el movimiento Nunca Mais", *Revista de Estudios Políticos* 129:255-280.
- DUNN, W. N. (1981), *Public Policy analysis. An introduction*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- DRYZEK, J. S. (2005), *The politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford: Oxford University Press.
- EDER, K. (1996), "The institutionalisation of environmentalism: ecological discourse and the second transformation of the public sphere", en S. Lash, B. Szerszynski y B. Wynne (eds.), *Risk, environment and modernity*, London: Sage, pp. 203-223.
- FOX, W. (1990), *Toward a Transpersonal Ecology: Developing New Foundations for Environmentalism*, Boston: Shambhala.
- GAMSON, W. A. (1992), *Talking politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GAMSON, W. A. y LASH, K. E. (1983), "The Political Culture of Social Welfare Policy", en S. E. Spiro y E. Yuchtman-Yaar (eds.), *Evaluating the Welfare State*, Nueva York: Academic Press.
- GAMSON, W. A. y MODIGLIANI, A. (1989), "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power", *American Journal of Sociology* 95(1): 1-37.
- GOFFMAN, E. (1974), *Frame Analysis: An Essay on the Organisation of Experience*, Nueva York: Harper.
- HECLO, H. (1974), "Policy Analysis", *British Journal of Political Science* 2: 83-108.
- IBARRA, P. (2002), "The social movements: from promoters to protagonists of democracy", en IBARRA, P. (ed.), *Social movements and Democracy*. Nueva York: Palgrave, pp. 1/20.
- IBARRA, P. (2005), *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.
- ITOPF (The International Tanker Owners Pollution Federation) (2006), *Oil Tanker Spill Statistics: 2006* (www.itopf.com/stats.html).

- LASSWELL, H. D. (1951): "The Policy Orientation", en D. LERNER y H. D. LASSWELL (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press, pp. 3/15.
- LOMBARDO, E. (2005), *Gender Inequality in Politics: Frame Analysis in Spain and the European Union*, Budapest: ECPR General Conference.
- McADAM, D., McCARTHY, J. D. y ZALD, M. N. (1996), "Opportunities, mobilizing structures, and framing process – toward a synthetic, comparative perspective on social movements", en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-20.
- McCARTHY, J. D., SMITH, J. y ZALD, M. N. (1996), "Accessing public, media, electoral, and governmental agendas", en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 291/311.
- MEIR, P., LOMBARDO, E., BUSTELO, M. y PANTRELIDOU MALOUTAS, M. (2005), "Gender mainstreaming and the benchmarking fallacy of women in political decision-making", *The Greek Review of Social Research* 117:35/61.
- MINSKY, M. (1975), "A Framework for Presenting Knowledge", en P. A. Winston (ed.), *The Psychology of Computer Vision*, New York: McGraw-Hill, pp. 211/277.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2003), *Oil in the Sea III: Inputs, Fates and Effects*, Washington: National Academy Press.
- REIN, M. y SCHÖN, D. (1993), "Reframing Policy Discourse", En F. Fischer y J. Forester (eds.), *The argumentative turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press, pp. 145/166.
- RICHARDSON, J. (1982), *Policy Styles in Western Europe*, Londres: Allen & Unwin.
- RIVAS, A. (1998), "El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales", en P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 181/215.
- SCHMIDT, V. A. (2000), "Values and Discourse in the Politics of Adjustment", en F. W. Scharpf y V. A. Schmidt (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, 229/309.

- SCHNEIDER, S. K. (1995), *Flirting with Disaster. Public Management in Crisis Situations*, Nueva York: M. E. Sharpe.
- SCHÖN, D. A. y REIN, M. (1994), *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York: Basic Books.
- SNOW, D. A. y BENFORD, R. D. (1988), "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilisation", *International Social Movement Research* 1: 197/217.
- SNOW, D. A. y BENFORD, R. D. (1992), "Master Frames and Cycles of Protest", en A. D. Morris y C. McClurg Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, pp. 133/155.
- SNOW, D. A., ROCHFORD, B. E., WORDEN, S. K. y BENFORD, R. D. (1986), "Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation", *American Sociological Review* 51(4): 464/481.
- SPECTOR, M. y KITSUSE, J. (1987), *Constructing Social Problems*, Nueva York: Aldine de Gruyter.
- TARROW, S. (1992), "Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action", en A. D. Morris y C. McClurg-Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press, pp. 174/202.
- TEJERINA, B. (1998), "Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores", en P. Ibarra y B. Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 111/138.
- TRIANDAFYLLIDOU, A. y FOTIOU, A. (1998), "Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making", *Sociological Research Online* 3(1).
- VERLOO, M. (2005), "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A critical frame analysis approach", *The Greek Review of Social Research* 117:11/34.
- ZALD, M. N. (1996), "Culture, ideology, and strategic framing", en D. McAdam, J. D. McCarthy y M. N. Zald (eds.), *Comparative perspectives on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261/274.